

Ist es eine Komödie? Ist es eine Tragödie? Zum Karlsruher Schauspiel “Die EU-Bankenunion”

Gastautor

2018-12-06T10:15:30

von [ANDREAS ORATOR](#)



Vor vollem Haus ging am 27.11.2018 die mündliche Verhandlung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsbeschwerde gegen die EU-Bankenunion über die Bühne. Mit ihrer Ultra-vires-Rüge gegen EU-Sekundärrechtsakte zur Errichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus [SSM](#) und des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus [SRM](#), den zwei existierenden Säulen der EU-Bankenunion, fügen die Beschwerdeführer rund um die [Europolis-Gruppe](#) von Markus Kerber dem hier bereits mehrmals aufgeführten [Eurokrisenmaßnahmen-Drama](#) einen weiteren Aufzug hinzu. Das ist der europa- und verfassungsrechtliche Stoff, aus dem Komödien wie Tragödien gleichermaßen gestrickt werden.

Auf dem [Programmzettel](#) steht: Es geht um die Zulässigkeit der Ultra-vires-Beschwerde, um die Tragfähigkeit der Rechtsgrundlagen für den SSM (Art. 127 VI AEUV) und SRM (Art. 114 AEUV) sowie um die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung beteiligter deutscher Organe. Insbesondere werden zahlreiche sachkundige Dritte zur Funktionsweise der Bankenunion gehört.

Was zum Huber’schen Teufel ist Art. 127 VI AEUV?

Der Zulässigkeitsfrage, wiewohl sie Präsident Andreas Voßkuhle einleitend als „nicht trivial“ hervorhob, widmen die Beschwerdeführer kaum Aufmerksamkeit. Die Bundesregierung hält die (nicht zuletzt verspätet eingebrachte) Beschwerde für unzulässig. In der Sache nimmt die Auslegung von Art. 127 VI AEUV, demzufolge der Rat der EZB „besondere Aufgaben“ im Bereich der Bankenaufsicht übertragen kann, breiten Raum ein. Grammatikalische, systematische und

historische Argumente wurden von Juristen und Richterinnen, ja selbst von ökonomischen Sachverständigen erwogen. Im Kern geht es um den Umfang der Bankenaufsichtsbefugnisse, die der EZB in Art. 4ff. [SSM-VO](#) übertragen wurden. Welcher Lesart der EZB-Zuständigkeiten denn nun der Vorzug zu geben sei? Kann das EuG-Urteil [L-Bank](#) (Rs T-122/15, [Rechtsmittel](#) beim EuGH anhängig, die jüngst veröffentlichten Schlussanträge [empfehlen](#) die Zurückweisung) dazu Erhellendes beitragen? Wie funktioniert das Selbsteintrittsrecht der EZB bei weniger bedeutenden Kreditinstituten? Neben Voßkuhle und Berichterstatter Peter Huber fragen insbesondere Christine Langenfeld und Peter Müller nach.

Klärungsbedarf gibt es beim [Zustimmungsgesetz des Bundestags für die SSM-VO](#): Wieso hätte es dieses „Persilscheins“ (Huber) bedurft, wenn es doch gerade keinen Katalogtatbestand nach dem [Lissabon-Urteil](#) darstelle? Sei es bloß „vorsichtshalber“ erlassen worden, wie Bundestagsvertreter Ulrich Hufeld ausführt, müsse man dann nicht annehmen, dass der Bundestag Zweifel an der primärrechtlichen Tragfähigkeit gehabt hätte? Der [Bericht des Finanzausschusses](#) betont nämlich, dass die Heranziehung für den SSM „mit einer derart umfassenden, bei der ursprünglichen Ratifizierung schwer vorhersehbaren Übertragung“ verbunden sei. Die „Unsicherheit“, so Hufeld etwas kryptisch, bezieht sich auf die potenzielle Nähe zu Katalogtatbeständen wie der Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV), aber Erweiterung des Integrationsprogramms sei damit keine verbunden. Das Drama gewinnt etwas an Fahrt, als Huber nachhakt: Ist Art. 127 VI AEUV also vielleicht doch eine Arrondierung? Der comic relief folgt aber auf der Stelle. Auf Müllers Einwand mit Montesquieu, dass ein unnötiges Gesetz eben gar nicht erst hätte erlassen werden dürfen, kontert Hufeld: „Montesquieu kannte da das Integrationsverantwortungsgesetz noch nicht.“

Eine „optimale Aufsicht“ (gemeint ist das Bafin-Modell der vollständig von der Notenbank getrennten Bankenaufsicht), so der Finanzausschussbericht weiter, hätte einer Vertragsänderung bedurft: Nur wäre die Bankenunion dann, falls überhaupt, nicht „schnellstmöglich“ errichtet worden. Aber macht das den SSM deshalb gleich (offensichtlich) ultra-vires? Sachverständige werden ausführlich dazu befragt, ob und wie die [unvollständige institutionelle Trennung von Geld- und Aufsichtspolitik](#) bei der EZB wirksam wird. In jedem Fall sei aber das Bafin-Modell im Euroraum eher Ausnahme als Regel, wie – wenig überraschend – die Bundesbank betont. Müller würde auch gerne die EZB befragen, diese ist aber nicht erschienen. Wie die EZB auf den Kompetenzzuwachs durch den SSM reagiert habe? „Es ist nicht bekannt, ob sich die EZB darüber gefreut hat.“ In diesen Momenten regiert die Komödie.

Wer würde hier eigentlich ultra vires handeln?

Der Abwicklungsmechanismus SRM ist ein zweiter Diskussionsgegenstand: Einerseits die byzantinisch anmutende Rechtslage, nämlich das „pfiffige“ (Huber) Zusammenwirken von Unionsrecht ([SRM-VO](#)), [nationalem Recht](#) und Völkerrecht ([SRF-Abkommen](#)), und andererseits die Tragfähigkeit der Kompetenz für die Binnenmarktharmonisierung zur Einrichtung des Abwicklungsausschusses SRB. Die Bedenken wiegen hier wohl schwerer, aber worauf beziehen sie sich? Im Gegensatz zur SSM-Rechtsgrundlage gibt es EuGH-Rechtsprechung zur Reichweite

von Art. 114 AEUV. Für die Bundesregierung wendet Ulrich Häde ein, dass die Beschwerde sich nicht ausreichend mit dieser möglicherweise problematischen, aber eben bestehenden Judikatur auseinandersetzt, um die Offensichtlichkeit des Verstoßes zu substantiieren.

Das ist das Stichwort für Huber, der sich nun – von der hohen Richterbank aus – als selbst ernannter „advocatus diaboli“ versucht: „Die Kollegen in Luxemburg könnten doch auch offensichtlich irren?“ Das verschiebt das Problem: Geht es jetzt um Ultra-vires-Akte des Unionsgesetzgebers oder des EU-Gerichtshofs? Schon Richterin Langenfeld hatte mit Blick auf das Urteil L-Bank angedeutet, dass die Ultra-vires-Handlung in der SSM-VO selbst liegen müsse, nicht durch spätere unionsgerichtliche Urteile hervorgerufen werde. Hubers advocatus diaboli problematisiert Art. 114 AEUV als nicht mehr einhegbar. Aber wäre das, solange im Verfahren nicht später noch dem EuGH vorgelegt wird (worauf in der Verhandlung nichts deutet) überhaupt gegenstandsrelevant? Die EuGH-Rechtsprechung dazu mag ausufernd sein, aber trifft den Ultra-vires-Vorwurf dann wirklich Unionsorgane, die auf dieser Auslegungsbasis Rechtsakte erlässt? (Dass die wechselseitigen Bezugnahmen von EuGH und Unionsgesetzgeber einen solchen slippery slope erst erzeugen, steht freilich auf einem anderen [Blatt](#).)

Die Méthode Monnet am gerichtlichen Prüfstand

Die Verhandlung zeigt zudem ein Dilemma gerichtlicher Kompetenzüberprüfungen des nicht abgeschlossenen Integrationsprojekts auf: Während die [Méthode Monnet](#) mit „Spillover“-Effekten durch einen begrenzten Integrationsschritt den nächsten bereits anstößt und umfassende Integration nur als „finalité“ in den Blick nimmt, kann Rechtsschutz immer nur auf den insofern unvollständigen Status quo gerichtet sein. Was aber, wenn dieser – etwa bei der Subsidiaritätsprüfung – im Vergleich zur früheren nationalen oder späteren unionalen Gesamtlösung sachlich zu wünschen übrig lässt? (Ist nicht dieses Wunschübrigbleibsel gerade der neofunktionalistische Kern der Méthode Monnet?) Für unser Drama: Ist die EU-Bankenunion abzulehnen, nur weil das mitzudenkende Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsrecht fragmentiert bleibt und die Aufsicht konterkarieren könnte? Diese Frage verschwindet übrigens nicht, wenn der Rechtsschutz am richtigen Ort, dem EuGH, zu finden wäre. (Hier spielt sich allerdings eine Tragödie ab: Die Beschwerdeführer stehen vor dem Dilemma, ihr Argument kompetenzwidrigen Unionsrechts entweder am falschen Ort vorzutragen oder – mangels Zulässigkeit oder zurückgenommener Prüfdichte – gar nicht Gehör zu finden.)

Spätestens jetzt steigt ein Verdacht auf: Vielleicht sind auch die Beschwerdeführer von der offensichtlichen Befugnisüberschreitung gar nicht überzeugt? Sollen hier primär ökonomische Bedenken prominent vorgetragen werden, trotz Voßkuhles einleitender Warnung, dass das BVerfG nicht über die Sinnhaftigkeit der EU-Bankenunion zu befinden habe. Wie ein sehr spät vorgebrachtes Eventualargument hört sich Kerbers abschließende Stellungnahme an, dass es doch um eine „Serie additiver Souveränitätsverluste“ (Deppenheuer) ginge, die lange Kette an Krisenmaßnahmen von der Griechenlandhilfe bis zum [ESM-Backstop](#) für den Bankenabwicklungsfonds zitierend. Das trifft sich mit den Vorwürfen zur

„Byzantinistik“ (Huber würde sagen: „chapeau!“) der Bankenabwicklung, die verfassungsrechtlich nach einer gesamthaften Betrachtung verlange. Freilich, es bleibt – das ist der tragische Stoff – beim Vorwurf: Den Nachweis, dieses intuitive Umgehungsargument der „Salamitaktik“ und schleichender Verfassungswidrigkeit in verfassungsgerichtliche Prozessrationalität zu gießen, bleibt er schuldig.

Kurz vor Ende sinniert der Zuschauer über die „Strichfassung“ der heutigen Aufführung: Warum hat eigentlich niemand die umfangreichen Abwicklungsbefugnisse für die „vertragsfremde“ Agentur SRB statt einem vertraglich legitimierten Organ thematisiert? Nur bei Huber (ganz ohne advocatus diaboli) und Hufeld klingt das an, hier in Kritik an der „[Agenturisierung](#)“ insbesondere auf Basis von Art. 114 AEUV, dort verteidigend unter Bezug auf den Politikvorbehalt von Kommission und Rat.

Es ist kurz vor 18 Uhr, eine lange Vorstellung geht zu Ende. Die Stimmung ist gelöst. Vielleicht also doch eine Komödie? Als sich die Richterinnen und Richter zum Abschied erheben, ertappt sich der hier berichtende Zuschauer dabei, klatschen zu wollen.

Zitiervorschlag: Orator, Ist es eine Komödie? Ist es eine Tragödie? Zum Karlsruher Schauspiel „Die EU-Bankenunion“, JuWissBlog Nr. 97/2018 v. 5.12.2018, <https://www.juwiss.de/97-2018/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

